WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

ons kenmerk
2016008/AK/beq

telefoonnummer

Onderwerp
Beantwoording vragen
Tweede Kamer over rapport
'Naar een voedselbeleid'

e-mail

datum
24 maart 2016

Geachte mevrouw Arib,

Hierbij bieden wij u de antwoorden aan op de vragen die de vaste commissie voor Economische Zaken op 3 maart 2016 (kenmerk 2016Z04536) aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft gesteld over het rapport 'Naar een voedselbeleid'.

Hoogachtend,

Prof. dr. J.A. Knottnerus
Voorzitter WRR

Dr. F.W.A. Brom
Directeur/secretaris WRR

Buitenhof 34, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, website: www.wrr.nl, e-mail: info@wrr.nl

Antwoorden Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op vragen van de Tweede Kamer over het rapport 'Naar een voedselbeleid'

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Vraag 1

Op bladzijde 12 constateert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat het overheidsbeleid 'rekening zal moeten houden met [...] machtsverschuivingen en haar beleid waar mogelijk moet richten op die spelers die veel invloed hebben op het voedselnet'. De leden van de VVD-fractie constateren dat door veranderende machtsverhoudingen in de wereld de afhankelijkheid van de import van grondstoffen voor de productie van voedsel onder druk kan komen te staan. Deze leden willen in dit kader wijzen op bijvoorbeeld de import van fosfaat. Deze belangrijke grondstof is eindig, maar in Nederland zijn we in staat om fosfaat te herwinnen uit (dierlijke) afvalstromen. Kan de WRR aangeven hoe dergelijke innovaties een bijdrage kunnen leveren aan een ecologisch houdbaar, gezond en robuust Nederlands voedselnet? Ziet de WRR hier nog belemmeringen in de huidige wet- en regelgeving die dergelijke noodzakelijke innovaties in de weg staan in de ontwikkeling en toepassing?

Voor zowel de ecologische houdbaarheid als de robuustheid van onze voedselvoorziening is een zorgvuldige omgang met fosfaat inderdaad van groot belang. Het gaat om een eindige en essentiële grondstof die cruciaal is voor de voedselproductie. Binnen de huidige landbouw is kunstmest een belangrijke bron van fosfaat voor de gewassen. Nederland heeft een overschot aan fosfaat in bodem en water met negatieve milieueffecten. Het terugwinnen van fosfaat kan om deze reden bijdragen aan de ecologische houdbaarheid van het voedselnet. De WRR heeft geen onderzoek gedaan naar de specifieke belemmeringen in de huidige wet- en regelgeving, maar wijst op de nu lopende discussie binnen de Europese Unie over de erkenning van uit dierlijke mest afgeleide meststoffen. Daarnaast wijst de WRR op het onderzoek dat het LEI heeft gedaan naar de economische mogelijkheden voor het terugwinnen van fosfaat.[1]

[1] Luesink, H.H., D.F. Broens, M.A. van Galen, F.E. de Buisonjé en E. Georgiev (2013), Terugwinning van fosfaat; Economische verkenning van kansen en mogelijkheden, LEI-rapport 2013 - 043

Vraag 2
De leden van de VVD-fractie zien in de biologische landbouw een belangrijke waarde, maar deze leden hebben wel een aantal vragen ten aanzien van de biologische landbouw in relatie tot de uitdagingen waar we voor staan. Kan de WRR nader aangeven hoe de biologische landbouw een bijdrage levert aan een ecologisch houdbaar, gezond en robuust voedselnet? Is de biologische landbouw niet meer belastend voor de ecologie? Zij vragen dit mede met het oog op de internationale vraagstukken op voedselvoorziening.

Een weging op het gebied van ecologische houdbaarheid, gezondheid en robuustheid van biologische landbouw versus reguliere landbouw maakt geen onderdeel uit van het rapport. De WRR onderstreept dat het bij een vergelijking van ecologische houdbaarheid van belang is om te kijken naar alle verschillende aspecten van ecologische houdbaarheid (broeikasgassen, gebruik van verschillende grondstoffen, land, water en biodiversiteit). Het bestaan van verschillende landbouwsystemen naast elkaar draagt bij aan meer variëteit en daarmee een grotere veerkracht van de voedselvoorziening.

Vraag 3
Het WRR-rapport constateert dat Nederland er op het gebied van voedsel goed voor staat. Voedsel is voor de Nederlandse consumenten in overvloed beschikbaar en dankzij historisch lage prijzen meer dan ooit zeer betaalbaar. Deze leden willen de WRR vragen in hoeverre zij dit als een verdienste zien van onze agrarische sector die op een efficiënte manier in staat is om hoogwaardig voedsel dat voor een ieder toegankelijk is te produceren.

Het feit dat er voor Nederlandse consumenten in overvloed voedsel beschikbaar is tegen historisch lage prijzen is absoluut een resultaat van de inspanningen van de agrifood sector, van decennialang Nederlands en Europees beleid, van de ontwikkeling van hoogwaardige kennis in Nederland en de verspreiding van die kennis naar spelers in de agrarische sector.

Vraag 4
De leden van de VVD-fractie vragen de WRR daarnaast hoe Nederland haar internationale positie kan versterken. Waar liggen de kansen voor bijvoorbeeld de Nederlandse agrarische sector? Deelt de WRR de mening dat de kennis en kunde van de Nederlandse agrarische sector van grote internationale waarde kunnen zijn en dat hier kansen liggen voor Nederland, in het bijzonder met oog op de internationale uitdagingen ten aanzien van voedsel?

Ja, de WRR deelt die mening. De geschetste uitdagingen in het rapport zijn niet uniek voor Nederland, veel andere landen worden ook met deze problematiek geconfronteerd. De unieke positie die Nederland heeft, brengt zowel mogelijkheden als een verantwoordelijkheid met zich mee op het gebied van internationale ontwikkelingssamenwerking en handel. Als Nederlandse bedrijven er in slagen innovatieve oplossingen te vinden die tot duurzamer geproduceerd en gezonder voedsel leiden, biedt dat nieuwe exportmogelijkheden, op het vlak van producten, maar zeker ook op het gebied van productiesystemen en kennis.

Vraag 5

Op bladzijde 146 van het rapport schrijft de WRR onder het kopje 'belemmeringen opheffen' dat de overheid oog dient te hebben voor (wettelijke) belemmeringen die het bedrijfsleven hinderen om de voedselvoorziening duurzamer te maken. In dit stuk wordt het mededingingsrecht aangehaald. Deze leden willen de WRR vragen welke andere (wettelijke) belemmeringen zij gevonden hebben die ondernemers in de weg zitten om een bijdrage te leveren de voedselvoorziening duurzamer te maken.

De WRR heeft hiervan geen systematische inventarisatie gemaakt, maar in de ruim honderd interviews die de WRR heeft gehouden, hebben diverse gesprekspartners voorbeelden hiervan genoemd op verschillende bestuursniveaus. Onze gesprekspartners gaven als voorbeeld dat het bestaan van subsidie voor het gebruik van biomassa voor de productie van energie een drempel kan vormen voor meer hoogwaardig hergebruik van biologische reststromen. Een ander voorbeeld dat onze gesprekspartners noemden is de onduidelijkheid met betrekking tot het gebruik van insecteneiwit als diervoeding. Deze onduidelijkheid zou een drempel vormen voor verduurzaming via deze weg. Tijdens de gesprekken die de WRR na de presentatie van het rapport heeft gevoerd, werd naar voren gebracht dat het jaarlijks verpachten van landbouwgronden tegen de hoogste prijs een belemmering vormt voor een goed beheer van de bodemvruchtbaarheid van deze gronden. De WRR heeft geen eigenstandig onderzoek gedaan naar deze specifieke voorbeelden die in de gesprekken naar voren kwamen. Wel beschouwt de WRR deze als indicaties van dit type problemen. In het rapport 'Naar een Lerende Economie' wijst de WRR er op dat het belangrijk is dat de overheid regelmatig om tafel gaat zitten met innovatieve ondernemers om zo goed op de hoogte te zijn van de belemmeringen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Vraag 6

De leden van de fractie van de PvdA vragen de opstellers van het rapport of zij hun appreciatie van de kabinetsreactie kunnen geven. De genoemde leden vragen de opstellers daarnaast of zij specifieke punten missen in de kabinetsreactie. Op welke wijze zouden de opstellers deze punten opgenomen willen zien in het beleid? Deze leden vragen de opstellers daarnaast of er punten zijn in de kabinetsreactie die zij anders zouden invullen. Zo ja, waarom en op welke wijze zouden zij dat doen?

De WRR is het kabinet erkentelijk voor zijn reactie. Uit de kabinetsreactie spreekt de ambitie om te komen tot een integraal voedselbeleid en wordt langs de lijn van de drie belangrijke opgaven – volksgezondheid, ecologische houdbaarheid en robuustheid – een voedselagenda geschetst. Daarmee wordt de hoofdboodschap van het rapport onderschreven. Uiteraard zal het komen tot een ecologische houdbare, gezonde en robuuste voedselvoorziening op onderdelen nadere uitwerking en een lange termijn inspanning vergen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Vraag 7
Deze leden vragen de WRR of de kabinetsreactie ingaat op de voor hen belangrijkste onderwerpen, en welke onderwerpen nog extra aandacht zouden moeten krijgen.

Zie het antwoord bij vraag 6.

Vraag 8
Zij vragen of een voedselbeleid een langere termijnvisie zou moeten krijgen dan de voorgestelde voedselagenda.

Gezien de aard van de problemen is duidelijk dat de vraagstukken van ecologische houdbaarheid, volksgezondheid en robuustheid langdurig aandacht zullen vergen. Met het voorstel voor een voedselagenda heeft het kabinet een eerste stap genomen, waarvan te verwachten is dat hier in het vervolgbeleid op wordt voortgebouwd.

Vraag 9
De leden van de CDA-fractie vragen de WRR welke ordening in keurmerken zij voorstellen, buiten een door de overheid ingesteld stoplichtsysteem.

Keurmerken informeren de consument en kunnen een belangrijke motor zijn voor gezondere en meer duurzame voeding. Zowel doordat zij consumenten kunnen aanzetten tot andere

productkeuzes, als door het effect op de voedselproducenten en daarmee op het aanbod. In de huidige situatie is sprake van een woud aan keurmerken, logo's en symbolen dat de consument eerder in verwarring brengt dan helpt bij zijn keuze. Daarom benadrukt het rapport dat de overheid hier een ordenende taak heeft. Dat zou kunnen leiden tot stoplichten voor ecologische houdbaarheid en gezondheid, maar kan uiteraard ook leiden tot een andere heldere, betrouwbare en begrijpelijke wijze van informatievoorziening. In het WRR-rapport worden geen andere specifieke benaderingswijzen genoemd.

Vraag 10
Deze leden vragen of er vanuit het toezicht op de mededinging meer aandacht voor machtsconcentratie in de retail zou moeten zijn dan op dit moment het geval is.

De WRR heeft niet onderzocht of er op dit moment voldoende aandacht is voor machtsconcentratie in de retail. Wel merkt de WRR op dat er bij de beoordeling van marktmacht niet alleen gekeken dient te worden naar de consumentenprijs, maar dat ook de veerkracht van het voedselnet als geheel en de mogelijkheid om te komen tot verduurzaming van de voedselvoorziening meegenomen dienen te worden bij de beoordeling. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook gekeken wordt of marktmacht niet verhindert dat er voldoende variëteit en ruimte voor innovatie bestaat.

Vraag 11
Zij vragen hoe bedrijven in de agrarische sector investeringen in duurzaamheid en dierenwelzijn kunnen terugverdienen, indien het een verhoging van de nationale regelgeving betreft.

Het WRR-rapport wijst erop dat gezien de machtsverschuivingen in en de structuur van het voedselnet, het beleid zich waar mogelijk zou dienen te richten op die spelers die veel invloed hebben op het voedselnet, bijvoorbeeld de retail en diervoederbedrijven. Regelgeving voor de agrarische sector op het gebied van ecologische houdbaarheid heeft – voor een gelijk speelveld – bij voorkeur een Europese basis. Tegelijkertijd kunnen verschillen in natuurlijke omstandigheden nopen tot verschillen in regelgeving op het gebied van ecologische houdbaarheid.

Vraag 12
In het WRR-rapport is er in de ogen van de leden van de CDA-fractie relatief weinig aandacht voor het Europees landbouwbeleid. Hoe kijkt de WRR naar het belang van een Europees gelijk speelveld en een integraal beleid gericht op voedsel vanuit de EU?

Voor een ecologisch houdbare, gezonde en robuuste voedselvoorziening is het inderdaad belangrijk dat ook door de Europese Unie een integraal voedselbeleid wordt gevoerd. De Nederlandse regering kan hier een aanjagende rol spelen door zich hard te maken voor een brede voedselstrategie op EU-niveau en een stevigere institutionele verankering van ecologische houdbaarheid, volksgezondheid en robuustheid. Naar de WRR uit de kabinetsreactie heeft begrepen, maakt het kabinet gebruik van de kans die het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie biedt "om een aantal van de genoemde opgaven op Europees niveau aan de orde te stellen en betekenisvolle stappen te zetten." Voorts wijst de WRR op de beantwoording van vraag 11 over een gelijk speelveld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Vraag 13
De WRR stelt dat een voedselbeleid dat rekening houdt met uiteenlopende waarden, een stevige institutionele verankering en het organiseren van voldoende tegenspel vereisen. Deze leden vragen de WRR nader aan te geven hoe die institutionele verankering vorm moet krijgen. Wat bedoelt de WRR verder met een politiek-bestuurlijke heroriëntatie? Is de WRR van mening dat er één bewindspersoon integraal verantwoordelijk moet worden voor het voedselbeleid?

Omwille van een ecologisch houdbare, gezonde en robuuste voedselvoorziening bepleit het rapport een heroriëntatie van het huidige beleid die onder twee noemers wordt samengevat: 'van landbouw- naar voedselbeleid' en 'naar een veerkrachtig voedselnet'. In een complex en geglobaliseerd voedselnet, zal het realiseren hiervan ook de collectieve inzet van andere partijen dan de overheid vereisen. Dit vergt echter een krachtig institutioneel focuspunt binnen de overheid. Deze institutionele verankering kan op uiteenlopende manieren georganiseerd worden, van een interdepartementale commissie tot een minister van voedsel.

Vraag 14
*Zij vragen wat volgens de WRR de bijdrage is van het Transatlantic Trade and Investment Partnership (*TTIP*) in positieve en negatieve zin aan het realiseren van de mondiale opgaven voor ons voedselsysteem (ecologische houdbaarheid, volksgezondheid en robuustheid).*

Omdat er momenteel nog geen verdragstekst voor het *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)* voorligt, kan de WRR geen oordeel geven over de bijdrage van dit

verdrag aan het realiseren van de mondiale opgaven voor ons voedselsysteem. Gezien de grote invloed van vrijhandelsverdragen op de manier waarop het voedselnet zich ontwikkelt, is het belangrijk dat in vrijhandelsverdragen ecologische houdbaarheid en volksgezondheid stevig verankerd worden. De WRR heeft in het rapport daarom het belang benadrukt van adequate regelingen op het gebied van ecologische houdbaarheid en gezondheid in een *TTIP*.

Vraag 15
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de WRR van mening is dat de overheid concreet moet inzetten op de vermindering van de consumptie van dierlijke eiwitten, ten gunste van plantaardige eiwitten. Zo ja, op welke wijze zou de overheid deze verschuiving in gang moeten zetten?

Het rapport stelt dat het vanuit het oogpunt van zowel ecologische houdbaarheid als volksgezondheid verstandig zou zijn om de productie en consumptie van dierlijke producten te minderen. Dat kan uiteraard op uiteenlopende manieren. Het rapport doet hier een aantal suggesties voor. De overheid zou de bestaande subsidies en regelingen kunnen doorlichten op de vraag in hoeverre zij de productie en consumptie van dierlijke producten bevorderen ten opzichte van plantaardige producten. Ook zou het reeds ingezette beleid gericht op het ontwikkelen van alternatieve eiwitbronnen kunnen worden geïntensiveerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie

Vraag 16
De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn het met de WRR eens dat er een omslag moet komen naar een voedselbeleid waarin waarden zoals volksgezondheid, dierenwelzijn en biodiversiteit worden geborgd. Is de WRR van mening dat het kabinet met haar voedselagenda voldoende rekening heeft gehouden met de uiteenlopende waarden rond voedsel, met de samenhang tussen productie en consumptie en met de veranderde machtsverhoudingen? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Zie het antwoord bij vraag 6.

Vraag 17
De WRR constateert terecht dat het consumptiegedrag moet veranderen. De consument moet minder zout, suiker en vet consumeren. Tevens constateert de WRR dat de productie en consumptie van vlees en zuivel omlaag moet. De voorzitter van de WRR geeft hierbij aan dat de overheid niet huiverig moet zijn om in te grijpen in het consumptiepatroon. De leden

van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de WRR om de concrete maatregelen weer te geven die de overheid tot zijn beschikking heeft om in te grijpen in het consumentengedrag bij de consumptie van vlees, zuivel, zout, suiker en vetten.

Het rapport betoogt dat het voor het vraagstuk van volksgezondheid en voeding niet voldoende is om enkel te kijken naar consumptie, maar dat juist ook naar aanbodfactoren moet worden gekeken. Consumptiepatronen zijn van vele factoren afhankelijk; van opvattingen, de sociale en fysieke omgeving, het aanbod aan keuzemogelijkheden, aangeboden informatie en de prijs. Uiteenlopende partijen proberen dit consumptiepatroon te sturen. Uit succesvolle voorbeelden elders van een overgang naar een gezonder voedingspatroon blijkt dat het om een combinatie van maatregelen gaat – zowel op het gebied van educatie en voorlichting als op het gebied van het aanbod en de consumptieomgeving (zie ook het antwoord bij vraag 15) – en dat dit een langdurige inspanning vereist. Er bestaat binnen wetenschap en beleid inmiddels een brede kennisbasis van de mogelijkheden en onmogelijkheden, kansen en risico's van gedragsbeïnvloeding. Zie voor meer informatie hierover het WRR-rapport 'Met kennis van gedrag beleid maken'.